

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00788 vom 1. Februar 2023

ZH Verwaltungsgericht, 2023-02-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00788

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00788 du 1 février 2023

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00788 del 1 febbraio 2023

Regeste

Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung | Härtefallbewilligung bei vorläufig Aufgenommener / Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse bei der Integrationsbeurteilung. Kognition des Verwaltungsgerichts (E. 1). Die von einer professionellen Rechtsvertretung verfasste Beschwerde lässt eine substantiierte Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Erwägungen vermissen und genügt nur bedingt dem Begründungserfordernis von § 54 Abs. 1 VRG (E. 2). Das Migrationsamt hätte auf das noch innert Rechtsmittelfrist des vorangegangenen Verfahrens gestellte erneute Gesuch grundsätzlich gar nicht eintreten dürfen und dieses an die zuständige Rechtsmittelinstanz überweisen müssen. Der Beschwerdeführerin darf aus der unterlassenen Überweisung aber kein Nachteil erwachsen (E. 3). Die Beschwerdeführerin wurde vorläufig aufgenommen, erfüllt aber nicht die Flüchtlingseigenschaft (E. 4). Vorläufig aufgenommene Personen können jederzeit ein Gesuch um eine Aufenthaltsbewilligung stellen, wobei ein persönlicher Härtefall ab einem fünfjährigen Aufenthalt vertieft zu prüfen und ab einem zehnjährigen Aufenthalt in der Regel zu bejahen ist, sofern die ausländische Person sich tadellos verhalten hat, finanziell unabhängig sowie sozial und beruflich gut integriert ist und keine Widerrufsgründe gesetzt hat. Auch die schuldlose Nichterfüllung von Integrationskriterien kann der Erteilung einer Härtefallbewilligung entgegenstehen, jedoch ist der Integrationserfolg immer auch unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der Betroffenen zu würdigen. Hindern gesundheitliche Beeinträchtigungen oder andere gewichtige persönliche Umstände die sprachliche und wirtschaftliche Integration, ist dem angemessen Rechnung zu tragen (E. 5.1). Die Integration der Beschwerdeführerin ist hinter üblichen Integrationserwartungen zurückgeblieben, ihre Integrationsdefizite lassen sich jedoch allesamt auf besondere persönliche Umstände im Sinn von Art. 58a Abs. 2 AIG in Verbindung mit Art. 77f bzw. Art. 31 Abs. 5 VZAE zurückführen, namentlich demrelativ hohen Alter bei der Einreise, (alterstypischen) gesundheitlichen Einschränkungen, generellen Bildungsdefiziten und einer Lernschwäche. Die Beschwerdeführerin hat sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten hinreichend um ihre Integration bemüht, und eine Bewilligungsverweigerung erschiene nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund ihrer familiären Situation und der dauerhaften Rückkehrhindernisse unverhältnismässig (E. 5.2 ff.). Ausgangsgemässe Regelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen (E. 6) und Entschädigungskürzung mangels substantiiertes Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Erwägungen (E. 7). Gegenstandslosigkeit des Gesuchs um unentgeltliche Prozessführung (E. 8) und Rechtsmittelbelehrung (E. 9). Beschwerde gutheissung unter Zustimmungsvorbehalt.

Erwägungen

E. 2

Abteilung VB.2022.00788 Urteil der 2. Kammer vom 1. Februar 2023 Mitwirkend: Abteilungspräsident Andreas Frei (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Silvia Hunziker, Verwaltungsrichterin Viviane Sobotich, Gerichtsschreiber Felix Blocher. In Sachen A, vertreten durch B, Beschwerdeführerin, gegen Migrationsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, hat sich ergeben: I. Die 1954 geborene syrische Staatsangehörige A reiste am 15. November 2011 in die Schweiz ein und ersuchte hier erfolglos um Asyl, wurde aber am 26. Juli 2012 aufgrund der Unzumutbarkeit der Wegweisung nach Syrien vorläufig aufgenommen. In der Folge ersuchte A wiederholt um die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, was ihr aber mit migrationsamtlichen Schreiben vom 12. Februar 2020 bzw. migrationsamtlicher Verfügung vom 28. Juni 2022 jeweils verwehrt wurde. Mit Gesuch vom 29. Juli 2022 ersuchte A zum dritten Mal um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, was ihr mit Schreiben vom 4. August 2022 bzw. migrationsamtlicher Verfügung vom 19. August 2022 erneut verweigert wurde. II. Den hiergegen erhobenen Rekurs wies die Sicherheitsdirektion am 29. November 2022 ab. III. Mit Beschwerde vom 27. Dezember 2022 liess A dem Verwaltungsgericht beantragen, es sei die vorinstanzliche Verfügung aufzuheben und es sei ihr eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Weiter wurde um Zusprechung einer Parteientschädigung ersucht. In der Beschwerdebegründung wurde überdies um unentgeltliche Prozessführung ersucht. Während sich das Migrationsamt nicht vernehmen liess, verzichtete die Sicherheitsdirektion auf Vernehmlassung. Die Kammer erwägt: 1. Mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht können Rechtsverletzungen und die unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts gerügt werden, nicht aber die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (§ 20 in Verbindung mit § 50 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]).

E. 2.1

Die Beschwerdeschrift vom 27. Dezember 2022 entspricht teilweise wortwörtlich der Rekurseingabe vom 17. September 2022, wenngleich die Parteibezeichnungen dem Verfahrensstand angepasst, die Prozessgeschichte etwas ergänzt und zahlreiche Passagen umgestellt wurden. An verschiedenen Stellen der Beschwerdeschrift wird zwar auf die Argumente des Migrationsamtes eingegangen, die Argumentation der Sicherheitsdirektion bleibt aber weitgehend unberücksichtigt. Neu eingefügt wurden in der Beschwerde vor allem die Ausführungen zu konventionsrechtlichen Vorgaben zum Schutz von Menschen mit Behinderung. Ansonsten setzt sich die Beschwerde kaum in massgeblicher Weise mit den vorinstanzlichen Erwägungen auseinander und wiederholt über weite Strecken die bereits vor Vorinstanz vorgetragenen Argumente. Die von einer professionellen Rechtsvertretung verfasste Beschwerde lässt damit eine substanziierte Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Erwägungen vermissen und genügt nur bedingt dem Begründungserfordernis von § 54 Abs. 1 VRG. Da das Verwaltungsgericht als eines der obersten kantonalen Gerichte nicht gehalten ist, gleich einer erstinstanzlichen Behörde den angefochtenen Entscheid von Amtes wegen nach allen Seiten hin zu überprüfen, ist auf die Beschwerde grundsätzlich nur insoweit einzugehen, als dass sie sich auch hinreichend mit den vorinstanzlichen Erwägungen auseinandersetzt (vgl. VGr, 1. Februar 2017, VB.2016.00727, E. 2; VGr, 27. Januar 2016, VB.2015.00662, E. 1.1 [bestätigt mit BGr, 21. März 2016, 2C_221/2016, E. 2.2]; vgl. auch BGr, 12. Januar 2018, 2C_140/2017, E. 3).

E. 3.1

Auch wenn über den aufenthaltsrechtlichen Status einer ausländischen Person bereits rechtskräftig entschieden wurde, kann grundsätzlich jederzeit ein neues Bewilligungsgesuch eingereicht werden. Das Stellen eines neuen Gesuchs darf jedoch nicht dazu dienen, rechtskräftige Entscheide immer wieder infrage zu stellen. Die Verwaltungsbehörde ist von Verfassungs wegen nur verpflichtet, auf ein neues Gesuch einzutreten, wenn die Umstände sich seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben oder wenn erhebliche Tatsachen und Beweismittel namhaft gemacht werden, die im früheren Verfahren nicht bekannt waren oder die schon damals geltend zu machen rechtlich oder tatsächlich unmöglich war oder keine Veranlassung bestand (vgl. BGE 136 II 177 E. 2.1; BGr, 1. Dezember 2015, 2C_424/2015, E. 2.2; VGr, 4. Juni 2014, VB.2014.00230, E. 4.1 [diesbezüglich bestätigt in BGr, 9. Februar 2015, 2C_644/2014, E. 1.3]; VGr, 25. Mai 2011, VB.2011.00140, E. 1.2). Ein neues Bewilligungsgesuch ist somit nur dann materiell zu behandeln, wenn sich der Sachverhalt oder die Rechtslage (bei Dauersachverhalten) entscheidungswesentlich geändert haben (BGE 136 II 177 E. 2.2.1). Der Lauf Rechtsmittelfrist und der ordentliche Instanzenzug können überdies nicht dadurch umgangen werden, dass anstelle einer rechtzeitigen Rechtsmittelerhebung noch während laufender Rechtsmittelfrist (wiedererwägungsweise) ein neues Bewilligungsgesuch bei der erstinstanzlichen Bewilligungsbehörde gestellt wird. Geht noch während hängigem Rechtsmittelverfahren ein Gesuch um Abänderung einer erlassenen, aber noch nicht rechtskräftigen Verfügung ein, ist diese grundsätzlich als Rechtsmittel an die zuständige Rekurs- oder Beschwerdeinstanz weiterzuleiten (vgl. dazu auch Regina Kiener/Bernhard Rütsche/Mathias Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht. 3. A., Zürich/Sankt Gallen 2021, Rz. 2026). Die wiedererwägungsweise Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung fällt demnach von vornherein ausser Betracht, wenn die geltend gemachten Noven noch im ordentlichen Rechtsmittelverfahren hätten eingebracht werden können. Das Institut der Wiedererwägung bzw. der Anspruch auf Neuurteilung dient nicht dazu, prozessuale Versäumnisse nachzuholen (BGr, 11. Juni 2009, 2C_102/2009, E. 3.3; BGr, 9. Januar 2004, 2A.8/2004, E. 2.2.2; BGr, 23. November 2001, 2A.383/2001, E. 2e). Was bereits im rechtskräftig abgeschlossenen Bewilligungsverfahren hätte vorgebracht werden können, ist kein Novum im dargelegten Sinn und kann nicht mehr Gegenstand eines neuen Bewilligungsgesuchs bilden, unabhängig davon, ob das neue Bewilligungsgesuch nun noch vor oder erst nach dem rechtskräftigen Abschluss des vorangegangenen Verfahrens gestellt wurde (VGr, 1. Dezember 2021, VB.2021.00566, E. 2.4 [nicht auf www.vgrzh.ch veröffentlicht]).

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin ersuchte bereits mehrfach erfolglos um die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Ihr vorangegangenes Gesuch vom 7. September 2021 wurde am 28. Juni 2022 abgewiesen. Diese Abweisung erwuchs in der Folge unangefochten in Rechtskraft. Noch während laufender Rechtsmittelfrist bezüglich dem genannten Verfahren ersuchte die Beschwerdeführerin mit Gesuch vom 29. Juli 2022 erneut um die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wobei sie geltend machte, dass ihr am 20. Juni 2022 Zusatzleistungen zur AHV/IV zugesprochen worden seien, womit eine wesentliche Veränderung der entscheidenderheblichen Sachlage eingetreten sei.

E. 3.3

Nach dargelegten Sach- und Rechtslage hätte das Migrationsamt auf das erneute Gesuch der Beschwerdeführerin grundsätzlich gar nicht eintreten dürfen, da dieses noch während

hängigem Rechtsmittelverfahren des vorangegangenen Gesuchs gestellt wurde und das geltend gemachte Novum demnach (fristgerecht) auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg bei der Sicherheitsdirektion hätte geltend gemacht werden müssen. Das Institut der Wiedererwägung bzw. der Anspruch auf Neuurteilung dient nicht dazu, prozessuale Versäumnisse nachzuholen. Die Beschwerdeführerin hätte die Zusprechung von Zusatzleistungen bzw. die Loslösung von der Sozialhilfe deshalb spätestens innert der Rekursfrist gegen den migrationsamtlichen Entscheid vom 28. Juni 2022 im dortigen Rechtsmittelverfahren vorbringen müssen. Anders zu entscheiden würde bedeuten, dass die Beschwerdeführerin durch Stellung neuer Gesuche während laufender Rechtsmittelfrist gesetzliche Rechtsmittelfristen und Instanzenzüge umgehen könnte (vgl. VGr, 1. Dezember 2021, VB.2021.00566, E. 2.6 [nicht auf www.vgrzh.ch veröffentlicht]).

E. 3.4

Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin war sich bei Einreichung des aktuellen Gesuchs vom 29. Juli 2022 der damals noch laufenden Rekursfrist im vorangegangenen Bewilligungsverfahren durchaus bewusst, jedoch der irrigen Ansicht, dass die Beschwerdeführerin gerade aufgrund der geltend gemachten Noven Anspruch auf erneute Beurteilung durch die erstinstanzliche Behörde habe. Gleichwohl hätte das neue Gesuch vom 29. Juli 2022 nach Treu und Glauben fristwährend als Rekurs an die für die Beurteilung eigentlich zuständige Sicherheitsdirektion überwiesen werden müssen oder hätte die Beschwerdeführerin zumindest rechtzeitig darauf aufmerksam gemacht werden müssen, dass eine Geltendmachung der Noven auf dem Rechtsmittelweg zu erfolgen hat (vgl. VGr, 1. Dezember 2021, VB.2021.00566, E. 2.8 [nicht auf www.vgrzh.ch veröffentlicht]). Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass die Beschwerdeführerin zu diesem Zeitpunkt bereits professionell vertreten war, zumal eine Weiterleitungspflicht bei Eingaben an eine an sich unzuständige Behörde selbst bei rechtskundiger Vertretung besteht, solange nicht in rechtsmissbräuchlicher Weise bewusst eine unzuständige Instanz angerufen wurde (Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 5 N. 51). Hiervon kann vorliegend keine Rede sein, nachdem nicht einmal die Vorinstanzen die Unzuständigkeit des Migrationsamts erkannt bzw. thematisiert haben. Da der Beschwerdeführerin aus der unterlassenen Überweisung an die Sicherheitsdirektion kein Nachteil erwachsen darf und die Sicherheitsdirektion die neuen Rügen der Beschwerdeführerin inzwischen auch materiell behandelt hat, sind ihre neuen Vorbringen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren materiell so zu behandeln, wie wenn sie bereits in einem Rechtsmittelverfahren im vorangegangenen Gesuchsverfahren behandelt worden wären.

E. 4

Die Beschwerdeführerin ist aufgrund der Unzumutbarkeit einer Rückkehr in ihre syrische Heimat zwar vorläufig aufgenommen worden, erfüllt aber nicht die Flüchtlingseigenschaft. Vielmehr ist ihr Asylgesuch rechtskräftig abgewiesen worden. Entgegen den Ausführungen in der Beschwerdeschrift sind die im Asylverfahren bzw. gegenüber Asylbewerbern Anwendung findenden Bestimmungen von Art. 14 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG) deshalb nicht direkt anwendbar. Sodann ist bei der Beschwerdeführerin mangels Asylgewährung auch nicht der besonderen Situation anerkannter Flüchtlinge Rechnung zu tragen. Vielmehr finden auf sie die üblichen Bestimmungen für vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft Anwendung.

E. 5.1.1

Vorläufig aufgenommene Personen können jederzeit ein Gesuch um eine Aufenthaltsbewilligung stellen. Halten sie sich seit mehr als fünf Jahren in der Schweiz auf, haben die zuständigen Behörden dieses Gesuch unter Berücksichtigung der Integration, der familiären Verhältnisse und der Zumutbarkeit der Rückkehr in den Herkunftsstaat vertieft zu prüfen (Art. 84 Abs. 5 AIG). Damit wird kein eigenständiger ausländerrechtlicher Zulassungsgrund für vorläufig aufgenommene Personen geschaffen. Vielmehr werden die Migrationsbehörden aufgefordert, der besonderen Situation dieser Personenkategorie im Rahmen des Entscheids über das Vorliegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls nach Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG Rechnung zu tragen (vgl. VGr, 21. Oktober 2020, VB.2020.00557, E. 2.1; VGr, 25. Oktober 2017, VB.2017.00484, E. 2.1; VGr, 24. Februar 2016, VB.2015.00803, E. 2.1). Art. 84 Abs. 5 AIG verleiht einer vorläufig aufgenommenen Person jedoch keinen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (BGr, 1. Februar 2018, 2C_689/2017, E. 1.2.1).

E. 5.1.2

Bei der Beurteilung, ob eine Aufenthaltsbewilligung wegen eines schwerwiegenden persönlichen Härtefalls im Sinn von Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG zu erteilen ist, sind nach Art. 31 Abs. 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE) und Art. 58a Abs. 1 AIG namentlich die Integration der gesuchstellenden Person, die Respektierung der Rechtsordnung durch diese, die Familienverhältnisse, die finanziellen Verhältnisse sowie der Wille zur Teilhabe am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung, die Dauer der Anwesenheit in der Schweiz, der Gesundheitszustand und die Möglichkeiten für eine Wiedereingliederung im Herkunftsstaat zu berücksichtigen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung führt ein Aufenthalt von zehn oder mehr Jahren in der Regel zur Bejahung eines persönlichen Härtefalls, vorausgesetzt, dass sich die ausländische Person tadellos verhalten hat, finanziell unabhängig sowie sozial und beruflich gut integriert ist (vgl. VGr, 25. Oktober 2017, VB.2017.00484, E. 2.2; BGE 124 II 110 E. 3) und keine Widerrufsgründe im Sinn von Art. 62 AIG gesetzt hat.

E. 5.1.3

Auch die schuldlose Nichterfüllung von Integrationskriterien kann der Erteilung einer Härtefallbewilligung entgegenstehen, jedoch ist der Integrationserfolg immer auch unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der Betroffenen zu würdigen. Hindern gesundheitliche Beeinträchtigungen oder andere gewichtige persönliche Umstände die sprachliche und wirtschaftliche Integration, ist dem angemessen Rechnung zu tragen (Art. 58a Abs. 2 AIG in Verbindung mit Art. 77f VZAE). Die Erfüllung der Integrationskriterien ist damit immer auch mit Blick auf den Integrationswillen und die Integrationsfähigkeit der Betroffenen zu beurteilen. Mit der angemessenen Berücksichtigung persönlicher Umstände wird auch der Benachteiligung von Menschen mit körperlicher oder geistiger Beeinträchtigung vorgebeugt und dem konventions- und verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot gegenüber Menschen mit Behinderung Nachachtung verschafft (vgl. Art. 8 Abs. 2 und 4 der Bundesverfassung [BV] und das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2006 [CRPD], deren Verpflichtungen aber gemäss dazugehöriger bundesrätlicher Botschaft nicht direkt anwendbar bzw. "self-executing" sind [BBl 2013. 674 ff.], sowie das allgemeine Diskriminierungsverbot von Art. 14 der Europäischen

Menschenrechtskonvention [EMRK]).

E. 5.1.4

Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung bei einem schwerwiegenden persönlichen Härtefall steht gemäss Art. 5 lit. d der Verordnung des EJPD über das ausländerrechtliche Zustimmungsverfahren vom 13. August 2015 (ZV-EJPD) unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch das Staatssekretariat für Migration (SEM).

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin reiste am 15. November 2011 in die Schweiz ein und wurde am 26. Juli 2012 vorläufig aufgenommen. Sie hält sich damit inzwischen mehr als 10 Jahre ordnungsgemäss in der Schweiz auf. Angesichts ihres langjährigen Aufenthalts ist ein persönlicher Härtefall im Sinn von Art. 30 Abs. 1 lit. b AIG vertieft zu prüfen, unter Berücksichtigung ihrer bisherigen Integration und allfälliger Integrationserschwernisse im Sinn von Art. 58a Abs. 2 AIG in Verbindung mit Art. 77f VZAE.

E. 5.3.1

Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin eine mangelhafte Integration vor, da sie sich vor ihrer Pensionierung nicht um eine Erwerbstätigkeit gekümmert und bis heute weder ihre Deutschkenntnisse verbessert noch die hiesige Schrift erlernt habe. Zudem sei die Beschwerdeführerin auf Zusatzleistungen zur AHV/IV angewiesen und hierdurch lediglich ihre frühere Sozialhilfeabhängigkeit abgelöst worden.

E. 5.3.2

Die Beschwerdeführerin weist zumindest in wirtschaftlicher und sprachlicher Hinsicht Integrationsdefizite auf, nachdem sie bis zu ihrer Pensionierung noch nie auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig war und die deutsche Sprache bis heute weder in Wort noch Schrift versteht. Soweit in einem nicht unterzeichneten und am 9. April 2022 per E-Mail eingereichten Referenzschreiben auf die angeblich gute Integration der Beschwerdeführerin hingewiesen wird, spiegelt sich dies zumindest nicht in deren Deutschkenntnissen wieder, welche weiterhin auf sehr tiefem Niveau verharren. Weiter ist die Beschwerdeführerin mit Strafbefehl der Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt vom 16. Februar 2017 wegen rechtswidriger Einreise mit einer Geldstrafe von 10 Tagessätzen zu Fr. 30.- und einer Busse von Fr. 300.- verurteilt worden, nachdem sie sich ohne das hierfür erforderliche Wiedereinreisevisum zeitweilig im Ausland aufgehalten hatte. Ihre Integration ist damit hinter üblichen Erwartungen zurückgeblieben, jedoch nachfolgend auch unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Verhältnisse zu würdigen.

E. 5.4.1

Die Beschwerdeführerin ist Mutter von 16 Kindern (wovon drei bereits verstorben sind) und war bei ihrer vorläufigen Aufnahme am 26. Juli 2012 bereits 58 Jahre alt. Laut ihren glaubhaften Angaben im Asylverfahren ist sie Analphabetin und hat vor ihrer Einreise in die Schweiz noch nie eine Schule besucht oder eine Erwerbstätigkeit ausgeübt. Während sie im Asylverfahren noch keinerlei gesundheitliche Einschränkungen erwähnt hatte, legte sie im nachfolgenden Bewilligungsverfahren mehrere ärztliche Berichte ihrer Hausärztin vom 22. August 2019, 17. Januar 2020, 9. November 2021 und 25. März 2022 vor, wonach sie sich wegen Hypertonie, Adipositas und Gonarthrose in regelmässiger Behandlung befinde und in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt sei. Zudem weist die Beschwerdeführerin nach Einschätzung ihrer Hausärztin, ihrer früheren Deutschschule und der für sie

zuständigen Sozialarbeiterin erhebliche Lernschwächen auf, was zusammen mit ihren Bildungsdefiziten weiteren Fortschritten beim Spracherwerb entgegenstehen soll.

E. 5.4.2

In sprachlicher Hinsicht werden für die Erfüllung der Integrationskriterien von Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG gemäss Art. 77d Abs. 1 lit. d VZAE grundsätzlich schriftliche und mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau A1 erwartet. Bei Analphabeten werden zumindest entsprechende Mündlichkenntnisse und ein abgeschlossener Besuch eines Alphabetisierungskurses vorausgesetzt, ansonsten entsprechende kognitive Einschränkungen beim Spracherwerb grundsätzlich (fach)ärztlich attestiert sein müssen (vgl. die aktuelle Weisung "Vorläufige Aufnahme" des Migrationsamts des Kantons Zürich [nachfolgend Weisung "Vorläufige Aufnahme"], Ziff. 11.2.2; VGr, 21. Oktober 2020, VB.2020.00557, E. 3.1.2). Ein fortgeschrittenes Alter steht dem Spracherwerb nicht per se entgegen, da grundlegende Kommunikations- und Verständigungsmöglichkeiten auch bei älteren Personen vorausgesetzt werden können, den Alltag erleichtern und einer gesellschaftlichen Isolation entgegenwirken (Laura Campisi/Roswitha Petry in: Peter Uebersax et al. [Hrsg.], Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis, 3. A., Basel 2022, § 21 N. 21.28). Die Beschwerdeführerin vermag trotz jahrelangem Aufenthalt in der Schweiz keine Deutschkenntnisse auf dem Niveau A1 nachzuweisen und verfügt nicht einmal über Grundkenntnisse der hiesigen Sprache. Ihre sprachlichen Defizite sind aber durch ihre fehlende Schulbildung und ihre Lernschwäche erklärbar. Die hausärztlichen Berichte zu den Lernschwierigkeiten der Beschwerdeführerin stellen zwar keine unabhängige Beurteilung von deren kognitiven Fähigkeiten dar und ersetzen grundsätzlich auch keinen Fachbericht eines hierauf spezialisierten Arztes bzw. Psychiaters. Gleichwohl lässt die Aktenlage insgesamt kaum Zweifel an einer ernsthaften Lernbeeinträchtigung der Beschwerdeführerin: Diese behauptete bereits im Asylverfahren glaubhaft, bildungsferne Analphabetin zu sein. Obwohl sie in den ersten Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz regelmässig und zuverlässig Deutsch-Alphabetisierungskurse besuchte und gemäss den Angaben ihrer Schule und ihrer Sozialarbeiterin auch bemüht und lernwillig war, vermochte sie aufgrund ihrer Lernschwäche weder die Kursziele zu erreichen noch das Alphabet und die deutsche Sprache zu erlernen. Die Beschulung musste deshalb 2016 eingestellt werden, und sowohl die bisherige Sprachschule als auch die zuständige Sozialarbeiterin erachteten weitere Kursbesuche als unnötig und nicht mehr zielführend (vgl. Stellungnahme der Sozialarbeiterin vom 20. April 2022 und Schreiben der Schule vom 12. Juni 2019). Sodann ist offenkundig, dass die Beschwerdeführerin als Mutter von insgesamt 16 Kindern während eines Grossteils ihres Lebens durch Kinderbetreuungspflichten absorbiert war und es ihr deshalb auch kaum möglich war, ihre Bildungslücken im Erwachsenenalter zu füllen. Ihr erstes Kind gebar sie dabei schon im Alter von ca. 14 Jahren. Die hausärztlich attestierte Lernschwäche wird damit durch die Lebensgeschichte und die bisherigen Lernmisserfolge hinreichend untermauert, ohne dass sich diesbezüglich weitere medizinische Abklärungen aufdrängen. Seit dem Beschulungsabbruch 2016 nahm die Beschwerdeführerin an keinerlei Alphabetisierungs- oder Sprachkursen mehr teil. Die von ihr seit Juni 2022 besuchten Integrationskurse wurden allesamt in ihrer arabischen Muttersprache bzw. von einem "Team von syrischen Brückenbauer*innen" gehalten und dienten offenkundig nicht primär dem Spracherwerb. Angesichts des nicht von der Beschwerdeführerin selbst initiierten Beschulungsabbruchs und der auch ärztlich attestierten Lernschwäche kann der Beschwerdeführerin kaum vorgeworfen werden, sich in der Folge passiv verhalten und keine weiteren

Alphabetisierungskurse besucht zu haben. Neben ihren Bildungsdefiziten und ihrem fortgeschrittenen Alter bei Einreise bzw. Aufenthaltsregulierung schränkten auch ihre Lernschwäche ihre Fähigkeit zum Spracherwerb erheblich ein. Ihre persönliche Situation unterscheidet sich damit massgeblich von anderen Konstellationen, wo das Bundesgericht trotz Analphabetismus und fortgeschrittenem Alter höhere Fortschritte beim Spracherwerb erwartet hatte (vgl. z. B. BGr, 24. November 2020, 2C_175/2020, E. 5.3.1). Die Beschwerdeführerin hat sich somit im Rahmen ihrer Möglichkeiten hinreichend um den Spracherwerb bemüht und eine weitere Beschulung wird auch von den involvierten Fachpersonen nicht mehr als erfolgversprechend erachtet.

E. 5.4.3

In wirtschaftlicher Hinsicht werden geregelte finanzielle Verhältnisse und eine vorangegangene regelmässige Erwerbstätigkeit von mindestens zwei Jahren im ersten Arbeitsmarkt erwartet. Die Sicherstellung des Lebensunterhalts ist nachzuweisen und im letzten Jahr vor der Gesuchstellung dürfen grundsätzlich weder Sozialhilfe noch Ergänzungsleistungen mit Sozialhilfecharakter bezogen worden sein (vgl. Weisung "Vorläufige Aufnahme", Ziff. 11.2.2). Alter, Gesundheitszustand und asylrechtliche Arbeitsverbote sind bei der Prüfung der finanziellen Verhältnisse mitzubehrsichtigen (Art. 31 Abs. 5 VZAE). Jedoch können auch bei schwer vermittelbaren bzw. kurz vor der Pensionierung stehenden Ausländern und Ausländerinnen bis zur ordentlichen Pensionierung zumindest entsprechende Suchbemühungen auf dem ersten Arbeitsmarkt oder die regelmässige Teilnahme an Beschäftigungs- bzw. Arbeitsintegrationsprogrammen erwartet werden (BGr, 24. November 2020, 2C_175/2020, E. 5.3.2; VGr, 21. Oktober 2020, VB.2020.00557, E. 3.3). Mit Erreichen des ordentlichen Pensionsalters endet grundsätzlich die Pflicht zur Aufnahme eines existenzsichernden Erwerbs (Campisi/Petry in Uebersax et al., § 21.28 Fn. 86). Jedoch kann auch nach der Erreichung des Pensionsalters noch berücksichtigt werden, wenn das Erwerbspotenzial vor der Pensionierung nur unzureichend ausgeschöpft und mit der Pensionierung eine frühere Sozialhilfeabhängigkeit lediglich durch Ergänzungsleistungen abgelöst wurde. Die Beschwerdeführerin ist nicht verschuldet, musste aber während ihres Aufenthalts stets von der öffentlichen Hand unterstützt werden. Aufgrund fortgeschrittenen Alters, Ausbildungsdefiziten, Lernschwäche, fehlender Arbeitserfahrung und (alterstypischer) Gesundheitseinschränkungen war die Beschwerdeführerin nach der Regulierung ihres Aufenthalts auf dem hiesigen Arbeitsmarkt kaum vermittelbar, wenngleich eine eigentliche Arbeitsunfähigkeit in (alters)angepasster Tätigkeit nicht dokumentiert ist. Im Sinn von Art. 58a Abs. 2 AIG in Verbindung mit Art. 77f und 31 Abs. 4 VZAE stellten die genannten Umstände allesamt Integrationshemmnisse dar, welche zumindest in ihrer Kombination die fehlende wirtschaftliche Integration weitgehend zu erklären vermögen. Selbst wenn grundsätzlich auch von älteren und bildungsfernen Ausländern mindestens entsprechende Suchbemühungen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt erwartet werden können, kumulieren sich bei der Beschwerdeführerin zu viele Integrationshemmnisse, als dass ihre Arbeitsmarktintegration je realistisch gewesen wäre. Insbesondere stand die Beschwerdeführerin nicht nur bei der Regulierung ihres Aufenthalts, sondern auch schon bei ihrer Einreise in die Schweiz nur wenige Jahre vor ihrer Pensionierung und war eine Arbeitsmarktintegration nicht nur aufgrund ihrer schulischen Defizite, sondern auch wegen ihrer Lernschwäche, völlig fehlender Berufserfahrung und körperlichen Einschränkungen von Beginn an illusorisch. Ihre Ausgangssituation ist damit nicht mit Konstellationen vergleichbar, in welchen betroffene Ausländer nach ihrer Einreise zwar ebenfalls schlecht

vermittelbar waren, aber über einen längeren Zeitraum ihre Vermittelbarkeit hätten verbessern können bzw. nicht in gleichermassen qualifizierter Weise keinerlei Chance auf eine Anstellung hatten (vgl. wiederum die abweichende Konstellation in BGr, 24. November 2020, 2C_175/2020, E. 5.3). Der Beschwerdeführerin kann deshalb kaum zum Vorwurf gereichen, dass sie während der kurzen Zeitspanne bis zu ihrer Pensionierung keine Erwerbstätigkeit aufgenommen hatte. Entsprechend sind ihr auch ihre Sozialhilfebezüge und ihre heutige Abhängigkeit von Ergänzungs- bzw. Zusatzleistungen zur AHV/IV höchstens in geringfügigem Masse vorzuwerfen und steht dieser Umstand in der vorliegenden Konstellation der Erteilung einer Härtefallbewilligung jedenfalls nicht dauerhaft entgegen.

E. 5.4.4

Seit Juni 2022 besucht die Beschwerdeführerin zahlreiche niederschwellige Integrationskurse, welche weder Deutschkenntnisse noch sonstige Vorkenntnisse voraussetzen und sich thematisch eigentlich primär an frisch zugewanderte Landsleute richten. Diese Kursbesuche hängen offenkundig mit der wiederholten Abweisung der Bewilligungsgesuche der Beschwerdeführerin zusammen und sollen dazu dienen, ihre jüngsten Integrationsbemühungen zu dokumentieren. Auch wenn der Beschwerdeführerin der Besuch derartiger Kurse grundsätzlich bereits zu einem früheren Zeitpunkt möglich gewesen wäre, ist nicht ersichtlich, dass ein früherer Kursbesuch ihre sprachliche oder wirtschaftliche Integration massgeblich vorangetrieben hätte. Jedoch dokumentieren die zahlreichen Kursbesuche in der jüngeren Vergangenheit ihre grundsätzliche Integrationsbereitschaft.

E. 5.4.5

Die soziale Integration wird in Art. 58a AIG nicht gesondert erwähnt und spiegelt sich primär in der sprachlichen und wirtschaftlichen Integration wieder. Von einer gelungenen sozialen Integration ist grundsätzlich dann auszugehen, wenn ein von der Familie unabhängiger, eigenständiger Freundeskreis besteht und eine über die Familie hinausgehende Teilnahme am gesellschaftlichen Leben vorliegt (BGr, 24. November 2020, 2C_175/2020, E. 5.3.3; Weisung "Vorläufige Aufnahme", Ziff. 11.2.4). Bis auf ein einzelnes Referenzschreiben von C vom 9. April 2022 ist die soziale (ausserfamiliäre) Integration der Beschwerdeführerin weitgehend unbelegt geblieben. Nachdem der Beschwerdeführerin aufgrund der dargelegten persönlichen Umstände eine sprachliche und wirtschaftliche Integration weitgehend verwehrt war, ist es aber auch nachvollziehbar, dass ihre soziale Integration hinter üblichen Integrationserwartungen zurückbleiben musste. So war es der Beschwerdeführerin mangels Deutschkenntnissen und Berufstätigkeit kaum möglich, ausserhalb ihrer Familie und der Diaspora ihres Heimatlandes soziale Kontakte zu knüpfen. Immerhin kann davon ausgegangen werden, dass ihre jüngsten Kursbesuche ihr Beziehungsnetz weiter stärken und damit langfristig zu ihrer sozialen Integration beitragen könnten.

E. 5.4.6

Gemäss Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG in Verbindung mit Art. 77a Abs. 1 lit. a und b VZAE stehen auch Straffälligkeit oder eine mutwillige Schuldenwirtschaft der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung entgegen, selbst wenn dadurch noch keine Widerrufsgründe im Sinn von Art. 62 Abs. 1 b oder c AIG gesetzt wurden. Gleichwohl rechtfertigt noch nicht jeder strafrechtliche Verstoss die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung, insbesondere

wenn es sich dabei um Bagatellverstösse oder eine einmalige und nicht besonders schwerwiegende Straffälligkeit handelt. Die Beschwerdeführerin weist keinerlei Betreibungen auf und kommt ihren finanziellen Verpflichtungen nach. Ihre einmalige Straffälligkeit stand gerade in Zusammenhang mit ihrer ausländerrechtlichen Bewilligungssituation und erscheint nicht besonders schwerwiegend. Auch die Vorinstanzen massen diesem einmaligen Verstoss kein besonderes Gewicht zu. Entsprechend gibt das bisherige Verhalten der Beschwerdeführerin zu keinen nennenswerten Klagen Anlass, welche der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung entstehen könnten.

E. 5.4.7

Bei der Erteilung einer Härtefallbewilligung sind überdies gemäss Art. 31 Abs. 1 lit. c und g VZAE auch die Familienverhältnisse und die Wiedereingliederungschancen im Herkunftsland miteinzubeziehen. Je unwahrscheinlicher die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme erscheint, umso eher ist von einem schwerwiegenden Härtefall auszugehen (Peter Bolzli in: Marc Spescha et. al. [Hrsg.], Migrationsrecht, 5. A., Zürich 2019, Art. 84 AIG N. 16). Die Beschwerdeführerin hat zahlreiche im (europäischen) Ausland lebende (volljährige) Kinder und Verwandte, welche sie mit ihrem gegenwärtigen ausländerrechtlichen Status nur unter erschwerten Voraussetzungen besuchen kann: Als vorläufig aufgenommene Ausländerin ohne Asyl darf sie nur unter restriktiven Voraussetzungen ins Ausland reisen: Rückreisevisa werden bei vorläufig aufgenommenen Personen grundsätzlich nur unter den Voraussetzungen von Art. 9 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 (RDV) erteilt, beispielsweise bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen. Die Beschwerdeführerin kann damit den persönlichen Kontakt zu ihrer im Ausland lebenden Verwandtschaft fast nur noch über die Distanz aufrechterhalten, ansonsten sie sich erneut strafbar machen würde. Gleichwohl zeigen ihre diversen Gesuche um Rückreisevisa, dass sie bemüht ist, den persönlichen Kontakt zu ihrer Verwandtschaft im Ausland weiter zu pflegen. Die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung würde der Beschwerdeführerin damit den Kontakt zu ihrer im Ausland lebenden Verwandtschaft massgeblich erleichtern, Angesichts der nach wie vor prekären Sicherheitslage in Syrien steht eine Rückkehr der Beschwerdeführerin derzeit nicht zur Debatte und würde auch bei einer inskünftigen Beruhigung der dortigen Situation kaum mehr in Betracht zu ziehen sein: So ist bereits aufgrund ihrer langen Landesabwesenheit und fehlender Verwandtschaft in Syrien davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin nicht mehr über ein tragfähiges Beziehungsnetz in ihrem Herkunftsland verfügt. Ein solches wäre aber gerade bei ihr essentiell, ansonsten sie aufgrund ihres fortgeschrittenen Alters, ihrer Bildungsdefizite, fehlenden Berufserfahrung und eingeschränkter Gesundheit kaum in der Lage wäre, eigenständig ihre Existenz in Syrien sicherzustellen. Obwohl ihr weiterer Aufenthalt in der Schweiz auch ohne Statusverbesserung gesichert erscheint, ist die fehlende Möglichkeit einer Wiedereingliederung im Herkunftsland zugunsten der Beschwerdeführerin zu würdigen. Die Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung würde die Beschwerdeführerin damit in einem gesteigerten Masse treffen und erscheint letztlich trotz der vorhandenen Integrationsdefizite unverhältnismässig.

E. 5.5

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass bereits die lange Landesabwesenheit der Beschwerdeführerin für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung spricht. In

wirtschaftlicher, sprachlicher und sozialer Hinsicht ist ihre Integration zwar klar hinter üblichen Integrationserwartungen zurückgeblieben, diese Integrationsdefizite lassen sich jedoch allesamt auf besondere persönliche Umstände im Sinn von Art. 58a Abs. 2 AIG in Verbindung mit Art. 77f bzw. Art. 31 Abs. 5 VZAE zurückführen. Die Beschwerdeführerin hat sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten hinreichend um ihre Integration bemüht und eine Bewilligungsverweigerung erschiene nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund ihrer familiären Situation und der dauerhaften Rückkehrhindernisse unverhältnismässig. Auch ihre einmalige und eher geringfügige Straffälligkeit vermag die Verweigerung einer Härtefallbewilligung nicht dauerhaft zu rechtfertigen. Damit ist die Beschwerde gutzuheissen und das Migrationsamt aufzufordern, der Beschwerdeführerin – unter Vorbehalt der Zustimmung durch das SEM – eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen.

E. 6

Ausgangsgemäss sind die die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 in Verbindung mit § 65a VRG).

E. 7.1

Laut § 17 Abs. 2 (Ingress) VRG wird die unterliegende Partei oder Amtsstelle im Rekursverfahren und im Verfahren vor Verwaltungsgericht zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe ihres Gegners verpflichtet. Gemäss § 8 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 (GebV VGr) wird die Parteientschädigung nach der Bedeutung der Streitsache, der Schwierigkeit des Falls, dem Zeitaufwand und den Auslagen bemessen. Ein unnötiger oder geringfügiger Aufwand wird nicht ersetzt (§ 8 Abs. 2 GebV VGr). Der Begriff der "angemessenen Parteientschädigung" wird nach der Praxis des Verwaltungsgerichts so ausgelegt, dass in der Regel nur ein Teil des effektiven Aufwands für die Rechtsvertretung als entschädigungspflichtig angesehen wird. Eine Gleichsetzung der "angemessenen Entschädigung" mit den effektiv angefallenen Rechtsverfolgungskosten wird abgelehnt (VGr, 7. April 2016, VB.2015.00199, E. 4.4 und 4.5). Den oben genannten Kriterien (Bedeutung der Streitsache, Schwierigkeit des Falls, Zeitaufwand, Auslagen) trägt das Verwaltungsgericht in migrationsrechtlichen Streitigkeiten Rechnung, indem es die Parteientschädigung für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren praxisgemäss auf Fr. 1'500.- bis Fr. 3'000.- festsetzt (vgl. z. B. VGr, 12. Juli 2017, VB.2017.00387, E. 2.2 und VGr, 19. November 2014, VB.2014.00509, E. 5.3).

E. 7.2

Das vorliegende Verfahren weist insgesamt einen durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad auf und die Rechtsmitteleingaben im Rekurs- und Beschwerdeverfahren sind mit 9 bzw. knapp 10 Seiten (inklusive Beilagenverzeichnis) nicht besonders umfangreich ausgefallen. Sodann lässt die Beschwerdeschrift im dargelegten Sinn teilweise eine substanziierte Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Erwägungen vermissen, was zumindest im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine Kürzung des in ausländerrechtlichen Verfahren üblichen Entschädigung rechtfertigt. Damit erscheint eine Entschädigung von Fr. 1'500.- für das Rekurs- bzw. Fr. 750.- für das Beschwerdeverfahren angemessen.

E. 8.1

Nach § 16 Abs. 1 VRG haben Private, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheinen, auf Ersuchen Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung. Überdies ist nach § 16 Abs. 2 VRG ein unentgeltlicher

Rechtsbeistand zu bestellen, wenn die rechtsmittelerhebende Partei nicht in der Lage ist, ihre Rechte selbst zu wahren. Ist lediglich um unentgeltliche Prozessführung ersucht worden, muss eine unentgeltliche Verbeiständung bei bereits rechtskundig vertretenen Parteien regelmässig nicht von Amtes wegen geprüft werden (Plüss, Kommentar VRG, § 16 N. 113).

E. 8.2

Die Beschwerdeführerin wird im verwaltungsgerichtlichen Verfahren von einem gewerbmässig tätigen Rechtsberater vertreten und ersucht in den Beschwerdeausführungen um die Bewilligung der unentgeltlichen Prozessführung, allerdings unter Hinweis auf die auf das kantonale Verfahren nicht direkt anwendbare Regelung von Art. 65 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG). Da der Beschwerdeführerin ausgangsgemäss keinerlei Kosten aufzuerlegen sind, ist ihr Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege als gegenstandslos geworden abzuschreiben. Ein Gesuch um unentgeltliche Rechtsverbeiständung ist nicht gestellt worden und ergibt sich auch nicht schon aus dem Umstand, dass um eine Parteientschädigung ersucht wurde und die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht vertreten ist.

E. 9

Der vorliegende Entscheid kann mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) angefochten werden, soweit ein Rechtsanspruch auf eine fremdenpolizeiliche Bewilligung geltend gemacht wird. Ansonsten steht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen. Werden beide Rechtsmittel ergriffen, hat dies in der gleichen Rechtsschrift zu geschehen (Art. 119 Abs. 1 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.